

# **Limites matérielles au droit d'urgence du gouvernement**

Analyse et réflexions au sujet du droit fédéral et du droit cantonal

Dissertation  
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde einer Doktorin der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

**Romane Loviat**

von La Baroche (JU)

genehmigt auf Antrag von

Prof. Dr. Andreas Glaser

und

Prof. Dr. Frédéric Bernard

Dike Verlag Zürich 2024

# Table des matières

Avant-propos.....	VII
Table des matières.....	IX
Table des abréviations.....	XIII
Table des législations .....	XVII
Bibliographie.....	XXIII
Travaux législatifs et autres documents.....	XXXI
Présentation du sujet.....	1

## **Première partie : Limites matérielles au droit d'urgence du Conseil fédéral ..... 5**

Chapitre 1 : Limites découlant de l'art. 185 al. 3 Cst. ....	7
I. Introduction.....	7
II. Protection contre certains troubles .....	8
III. Protection de certains biens .....	11
A. Évolution de la compréhension des biens protégés par l'art. 185 al. 3 Cst. ....	11
1. En général.....	11
2. Protection des biens de police .....	11
3. Protection indirecte des biens de police .....	12
4. Protection de biens juridiques importants.....	14
5. Protection de tous les biens juridiques ? .....	15
B. Analyse : quels biens peuvent être protégés par l'art. 185 al. 3 Cst. ?.....	18
1. Notions d'ordre public, de sécurité extérieure et de sécurité intérieure ...	18
2. Origines de la limitation des biens protégés.....	20
3. Systématique de la limitation des biens protégés .....	21
4. Buts d'une limitation des biens protégés .....	23
5. Résultat de l'analyse.....	24
C. Examen des mesures secondaires lors de la pandémie de Covid-19 .....	25
IV. Conclusions .....	27
Chapitre 2 : Limites découlant de la Constitution fédérale.....	29
I. Introduction.....	29
II. Positions concernant le respect de la Constitution.....	29
A. Principe : respect de la Constitution .....	29
B. Exception pour la répartition verticale des compétences.....	32
C. Possibilité de s'écarter de la Constitution si la situation l'exige.....	33
D. Limites minimales à respecter dans tous les cas.....	34

III. Analyse : dans quelle mesure la Constitution est-elle une limite au droit d'urgence du Conseil fédéral ?	36
A. But de l'analyse	36
B. Attraction de compétence au niveau fédéral	37
1. Compétences fédérales en matière de sécurité	37
2. Intervention fédérale	37
3. Attraction de compétence possible pour l'Assemblée fédérale	39
4. Résultat de l'analyse	40
C. Adaptation du respect de la Constitution en fonction du cas concret	41
1. Argument historique et droit d'urgence extraconstitutionnel	41
2. Argument démocratique	43
3. Interprétation systématique	43
4. Buts du droit d'urgence	44
5. Résultat de l'analyse	45
IV. Examen du respect des droits fondamentaux	46
A. En général	46
B. Peines pénales dans les ordonnances d'urgence	48
C. Restriction des droits politiques	53
V. Conclusions	56
Chapitre 3 : Limites découlant des actes législatifs de l'Assemblée fédérale	59
I. Introduction	59
II. Limites découlant des lois fédérales	60
A. Précisions nécessaires	60
1. Importance de certaines distinctions	60
2. Distinction entre subsidiarité et mesures <i>praeter legem</i>	60
3. Distinction entre mesures <i>praeter legem</i> et mesures <i>contra legem</i>	62
B. Évolution de la compréhension du respect des lois fédérales	63
1. Origines et positions sur la question	63
2. Changement de pratique	64
C. Analyse de la question du respect des lois fédérales	67
1. But de l'analyse	67
2. Interprétation historique	67
3. Interprétation systématique	68
4. Buts du droit d'urgence	71
5. Résultat de l'analyse	73
D. Conditions et exceptions à la possibilité de déroger aux lois fédérales	74
III. Limites découlant des autres actes législatifs de l'Assemblée fédérale	77
A. En général	77
B. Les actes de droit d'urgence de l'Assemblée fédérale	77
1. Ordonnances ou arrêtés fédéraux d'urgence	77
2. Lois fédérales urgentes	80

C. Actes de droit ordinaire de l'Assemblée fédérale .....	81
IV. Conclusions .....	82
<b>Deuxième partie : Limites matérielles au droit d'urgence des gouvernements cantonaux .....</b>	<b>85</b>
Chapitre 4 : Limites découlant du droit fédéral .....	87
I. Introduction .....	87
II. Limites découlant de la Constitution fédérale .....	87
A. Primauté du droit fédéral .....	87
B. Répartition verticale des compétences .....	89
1. Pour le droit d'urgence .....	89
2. En matière d'ordre public et de sécurité .....	90
C. Autres limites découlant de la Constitution fédérale .....	92
1. Respect de la souveraineté des autres cantons .....	92
2. Exigences pour les constitutions cantonales et garantie de celles-ci .....	94
3. Autonomie communale .....	96
III. Limites découlant du droit fédéral ordinaire .....	97
IV. Conclusions .....	99
Chapitre 5 : Limites matérielles selon le droit cantonal .....	101
I. Catégorisation des différents systèmes de droit d'urgence cantonal .....	101
II. Aspects importants hors catégorie .....	102
III. Constitutions cantonales contenant une compétence directe pour le droit d'urgence du gouvernement .....	103
A. Description de la catégorie .....	103
B. Avec limitations concernant les buts poursuivis .....	104
C. Sans limites matérielles .....	106
D. Avec possibilité de s'écarter du droit ordinaire .....	108
IV. Constitutions cantonales donnant la compétence au législateur de régler le droit d'urgence du gouvernement .....	109
A. Description de la catégorie et limitation des buts poursuivis .....	109
B. Possibilité de s'écarter de la constitution cantonale .....	110
C. Concrétisation légale .....	112
V. Constitutions cantonales sans disposition pour le droit d'urgence du gouvernement .....	115
A. Description de la catégorie .....	115
B. République et canton du Tessin .....	116
C. Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures .....	117
VI. Conclusions .....	119

**Troisième partie : Réflexions sur l'encadrement du droit d'urgence du  
gouvernement ..... 121**

Chapitre 6 : Réflexions pour le droit d'urgence du Conseil fédéral..... 123

- I. Introduction ..... 123
- II. Implication des pouvoirs législatif et judiciaire ..... 124
  - A. Possibilités d'encadrement du droit d'urgence ..... 124
  - B. Résumé de la situation ..... 126
  - C. Solutions et évaluation ..... 127
- III. Réglementation du droit d'urgence du Conseil fédéral..... 130
  - A. Possibilités d'encadrement du droit d'urgence ..... 130
  - B. Résumé de la situation ..... 131
  - C. Solutions et évaluation pour les règles formelles..... 133
  - D. Solutions et évaluation pour les limites matérielles ..... 135
    - 1. Biens protégés..... 135
    - 2. Respect de la Constitution fédérale ..... 137
    - 3. Respect des actes législatifs de l'Assemblée fédérale ..... 138
- IV. Conclusions ..... 140

Chapitre 7 : Réflexions pour le droit d'urgence des gouvernements cantonaux ..... 141

- I. Introduction ..... 141
- II. Implication des pouvoirs législatif et judiciaire ..... 141
  - A. Encadrement du droit d'urgence ..... 141
  - B. Situation actuelle..... 142
  - C. Solutions et évaluation ..... 144
- III. Réglementation du droit d'urgence ..... 145
  - A. Encadrement du droit d'urgence ..... 145
  - B. Conditions et règles formelles..... 145
  - C. Limites matérielles..... 147
    - 1. Constitutions cantonales contenant une compétence directe  
pour le droit d'urgence du gouvernement..... 147
    - 2. Constitutions cantonales donnant la compétence au législateur  
de régler le droit d'urgence du gouvernement ..... 148
    - 3. Constitutions cantonales sans disposition pour le droit d'urgence  
du gouvernement ..... 150
- IV. Conclusions ..... 151